

0719584-1

На правах рукописи

Петрова Марина Владимировна

**Индикативное планирование:
вопросы теории и методологии**

Специальность 08.00.01 – Политическая экономия

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук



Казань - 2000

Диссертация выполнена на кафедре экономики
Казанского государственного технологического университета

Научный руководитель: доктор экономических наук,
профессор Авилова В.В. (Казань)

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,
профессор Капканщиков С.Г. (Ульяновск),
кандидат экономических наук,
доцент Николаев М.В. (Казань)

Ведущая организация Министерство экономики и
промышленности Республики Татарстан

Защита состоится 25 декабря 2000 года в 13 часов на заседании
диссертационного Совета К.053.29.10 в Казанском государственном
университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань,
ул. Кремлевская, д.18, корпус 2, ауд.312.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан 25 ноября 2000 года. НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ



0000947803

Ученый секретарь
диссертационного Совета,
кандидат экономических наук,
доцент

М. Халилова Халилова М.Х.

I. Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Решение проблем трансформации в современной российской экономике сопряжено с изменением функций и активизацией социально-экономической роли государства. Для успешной реализации этих задач необходимо, чтобы государство выступало эффективным институтом, способным стать единым и главным координирующим и регулирующим центром всей экономической системы, создающим правовые, финансовые и организационные рамки, регламентирующие деятельность хозяйствующих субъектов на уровне, адекватном рыночным требованиям.

Важным остается поиск эффективного механизма государственного регулирования экономики, эффективно способствующего раскрытию всех преимуществ рыночной системы на разных этапах социально-экономического развития. Формирование такого механизма особенно актуально в связи с необходимостью координации действий всех участников рыночных отношений на современном этапе. Координирующее влияние государства на экономику эффективнее всего проявляется в функциях планирования, определяющим фактором использования механизма которого являются реальные существующие условия. Планирование, как одна из основных форм государственного регулирования социально-экономической системы, обеспечивает не только целенаправленное, но и динамичное и пропорциональное развитие ее объектов. Значение планирования социально-экономического развития, направленного на достижение и поддержание высоких темпов экономического роста в целях обеспечения более высокого уровня жизни населения, неуклонно возрастает.

Уход от традиционных процедур планирования стал следствием проводимой политики реформирования, базирующейся на принципе несовместимости существовавшего директивно-централизованного управления экономикой и рыночного саморегулирования. Однако переход к рынку объективно требовал изменения форм и методов национального планирования, а не его полной ликвидации. В этой связи актуальным является изучение возможностей применения в отечественной экономике отличных от императивного типов планирования. Одним из них является индикативное планирование (ИП). Оно доказало свою высокую результативность в качестве мощного средства государственного регулирования рыночной экономики, а также решения неотложных задач восстановления народного хозяйства и проведения эффективной долгосрочной политики. Создание системы индикативного планирования, опирающейся на обоснованные целевые прогнозы развития экономики, структурированные по времени индикативные планы и программы позволит решить ряд перспективных задач. Среди них можно назвать следующие: выработка системы стратегических приоритетов средне- и долгосрочного развития национальной экономики, согласование задач социально-экономического прогресса, осуществление адекватных целям развития экономики мер государственной политики.

Необходимость внедрения, наиболее эффективного использования возможностей ИП в условиях отечественной экономики, углубления и уточнения теоретических и методологических вопросов индикативного планирования, недостаточная разработанность в отечественной экономической литературе вопросов практической реализации названного типа планирования в российских условиях, а также задачи обобщения накопленного опыта применения ИП на региональном уровне обусловили актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы.

Проблемы экономического планирования были сформулированы в научной литературе западных стран такими авторами, как У.К.Митчелл, К.Ландауэр, П.Самуэльсоном и др. Ведущую роль в формировании теории ИП сыграли теоретические воззрения Л. Вальраса. Исходной политэкономической базой теории ИП являются работы Дж.Хикса, К.Эрроу и Г.Дебре. Важные теоретические основы индикативного планирования были разработаны П.Массе. Дж.Мид завершил аналитическое оформление концепции ИП.

Методологическая основа индикативных планов и моделей хозяйства была разработана Ф.Перру, Э.Маленво, Дж.Карре, П.Дюбуа Р.М.Солоу. Разработка направлений развития экономического планирования велась Г.Мюрдалем, вопросам прогнозирования и моделирования посвящены работы Я.Тинбергена, Р.Фриша. Позднее проблемами планирования, в том числе в рамках дискуссии о возможности применения плановых механизмов в рыночных условиях занимались М.Борнштейн, С.Кохен, Г.Дентон, В.Лутц, Е.Шнейдер, Г.Сиркин, Я.Корнаи, Б.Даллага и др.

В отечественной литературе проблемы экономического планирования и программирования рассматривали Л.Альтер, В.Кузнецов, Ю.Швырков, Н.Петраков, В.Иоффе. Отдельные аспекты индикативного планирования рассматривались В.Зайцевым, Ю.Осиповым, Н.Федоренко и др.

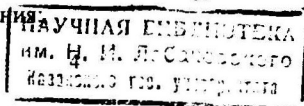
В настоящее время, благодаря работам С.Глазьева, Ю.Петрова, В.Дудкина, Е.Иванова, А.Евграшина, М.Шакума, Р.Ильиной сформулированы основные положения использования индикативного планирования в современных российских условиях, начата разработка методологического инструментария. Работы С.Батчикова, В.Дементьева, Д.Землякова, С.Капканщикова, В.Кистанова, И.Комарова, В.Лексина, Д.Черникова, А.Швецова посвящены решению ряда конкретных задач ИП.

Цели и задачи исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических и методологических основ индикативного планирования в условиях трансформационной экономики.

Реализация указанной цели предполагает решение следующих основных задач:

- исследовать содержание, типы и функции государственного экономического планирования



- раскрыть сущность индикативного планирования как политэкономической категории, дать ему системно-структурную характеристику, рассмотреть возможности применения индикативного планирования в отечественных условиях;
- исследовать методологические особенности основных структурных блоков индикативного планирования;
- охарактеризовать систему индикативного планирования на региональном уровне, выявить ее закономерности и особенности;
- проанализировать основные подходы к формированию индикаторов индикативного планирования, их содержание, специфику разработки; сформулировать практические рекомендации по их формированию.

Предметом исследования выступили экономические отношения, возникающие в процессе государственного экономического планирования.

Объектом исследования явилось индикативное планирование, рассматриваемое как основной тип планирования развития социально-экономической системы в рыночных условиях.

Теоретико-методологической основой анализа послужили труды классиков мировой экономической науки, работы основоположников теории индикативного планирования, выводы отечественных и зарубежных исследователей по вопросам применения ИП и его основных структурных блоков в современной экономической системе.

В ходе исследования применялись общенаучные методы познания, включающие методы анализа и синтеза, абстрактно-логический, эмпирический, генетический и др.

Информационной базой для исследования послужили законодательные и нормативные акты, статистические данные Госкомстата Российской Федерации и Республики Татарстан, данные периодической печати.

Научная новизна диссертационного исследования.

Новые научные результаты, полученные автором в ходе исследования, состоят в следующем:

- уточнено содержание категории «индикативное планирование», которому дана развернутая теоретико-методологическая характеристика; структурированы подходы к его определению; выявлены проблемы, возникающие при внедрении рассматриваемого типа планирования в экономическую систему на современном этапе;
- предложена логическая схема индикативного планирования, включающая основные этапы и взаимосвязи структурных блоков, в качестве которых выделяются: прогнозирование развития социально-экономической системы; планирование – постановка общих народнохозяйственных задач и составление индикативных планов; программирование, рассматриваемое как основной элемент системы мер по реализации поставленных задач;

- дополнены характеристики, уточнены взаимосвязи основных структурных блоков индикативного планирования и выявлены основные проблемы в сфере их методологического обеспечения: утрата традиций долгосрочного планирования и прогнозирования; отсутствие законченной, строго структурированной системы взаимной координации блоков ИП; нечеткость понимания категорий «прогнозирование», «планирование», «программирование»; стихийность освоения приемов и методик ИП разных стран; дефицит финансового обеспечения и неритмичность выделения средств;
- на основе анализа результатов внедрения индикативного планирования в Республике Татарстан сделан вывод о системном характере применения ИП в регионе: показано соответствие региональной структуры ИП предложенной общей логической схеме; исследованы возможности использования системы индикативного планирования для решения проблем сбалансированности внутрорегионального развития;
- проведен анализ основных подходов к формированию индикаторов в региональной системе планирования, рассмотрены специфические индикаторы одного из объектов управления – района республики, для которого предложена схема интегральных характеристик.

Практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные выводы и рекомендации по индикативному планированию могут быть использованы в сфере государственного управления при составлении планов и программ разных уровней, а также при формировании системы индикаторов регионального и районного масштабов.

Основные обобщения теоретического и методологического характера, структурные схемы и подходы могут быть применены в преподавании и изучении различных учебных курсов («Экономическая теория», «Макроэкономика», «Государственное регулирование экономики» и т.д.).

Апробация работы. Основные положения, теоретические и практические аспекты диссертационного исследования обсуждались и получили одобрение на городских, республиканских и международных научно-практических конференциях в 1997 и 1999 гг., были использованы в качестве лекционного и семинарского материала в учебном процессе КГТУ для студентов специальности «Государственное и муниципальное управление».

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы.

II. Планирование рыночной экономики: теоретические вопросы

Исследование одной из важных функций государственного регулирования - экономического планирования, позволило раскрыть его содержание, охарактеризовать основные типы, выявить его современное значение, проблемы и задачи.

Планирование определяется как сознательная деятельность государственного управления, цель которого – формирование желаемого состояния национальной экономики. Планирование трактуется как внеполитическая категория, включающая все те средства и виды деятельности, служащие обоснованию и исполнению государственных решений вне зависимости от характера последних, регулирующий механизм, не зависящий от общественных систем. Опыт активного применения этого механизма во многих развитых в технико-экономическом отношении странах с рыночной экономикой доказал, что планирование является неотъемлемой частью государственной экономической политики. Однако в России результатом и непосредственным следствием проведения политики экономической либерализации стало активное вытеснение государства из сферы производства и его уход от функций планирования. Демонтаж этого управленческого института в нашей стране повлек за собой отказ от единого народнохозяйственного плана, упразднение системы плановых органов, предельное сужение методов и возможностей воздействия государства на воспроизводственный процесс, межотраслевые и внутриотраслевые потоки материальных и финансовых ресурсов. Причиной ухода от традиционных процедур планирования стал постулат о принципиальной несовместимости существовавшего директивно-централизованного управления экономикой и рыночного саморегулирования. Между тем, в экономических системах постсоветского типа, где строительство цивилизованного рынка только разворачивается, ощущается острая необходимость в государственном планировании. Переход к рыночной экономике требует изменения форм и методов национального планирования, применения иного его типа, но не полной ликвидации.

Для выявления наиболее адекватного реальным условиям типа планирования в работе исследуются качественные характеристики и возможности использования выделяемых на современном этапе четырех основных типов планирования: директивного, индирективного, регулятивного и индикативного, различающихся силой влияния планового и рыночного механизмов.

Директивное (административно-командное, централизованное, императивное) планирование, стремящееся к почти полному исключению воздействия рынка на экономику и выносу на макроуровень микроэкономических решений, является результатом полного контроля государства-собственника над средствами производства. Директивное планирование является прямым воздействием центра на все звенья и сферы народного хозяйства для достижения определенных целей и обеспечения заданного общего направления развития. Планы носят адресный характер и отличаются чрезмерной детализацией и натуральной формой заданий. Деятельность предприятий регулируется экономическими стимуляторами и административными указаниями, а также путем политического воздействия, автономия предприятий отсутствует, что исключает при принятии решений учет и анализ микроэкономических точек зрения.

Критика планирования в целом в контексте противопоставления его рыночному механизму относится, в основном, к данному типу. Не отрицая существенных и подробно изученных дефектов системы централизованно-директивного планирования, отметим следующее. Практика свидетельствует о возможностях его использования для решения таких задач, как индустриализация страны, массовое тиражирование машинных технологий, структурное преобразование экономики, создание военно-производственного потенциала, многократное увеличение общественного производства (хотя и при расточительном использовании природных и трудовых ресурсов).

Более «мягкое» индирективное планирование, также осуществляемое в условиях государственной собственности, отличается от директивного набором средств реализации планов. Используется широкий спектр экономических регуляторов (цен, ставок, процентов, налогов, кредитов, валютных курсов и пр.). Реализация индирективного плана требует активного содействия хозяйственных единиц. Экономические параметры определены таким образом, что имитируется конкуренция и деятельность рынка. Этот тип планирования дает микроэкономическое обоснование народнохозяйственного плана и определенную свободу действий микроэкономической сфере (иногда в ущерб макроэкономическим задачам), ресурсы используются эффективнее, однако критические замечания, относящиеся к первому типу, тоже обоснованны, поскольку реальный рынок все же отсутствует.

Регулятивному типу планирования соответствует смешанная экономика с одинаково существенной долей государственной и частной собственности, либо доминирующая форма собственности значительно ограничена. Целями являются не только распределение государственных ресурсов, управление и согласование деятельности предприятий в рамках государственного сектора, но и активное воздействие на функционирование частного сектора с помощью экономических регуляторов (в основном финансовых и кредитных). Свободные действия участников рынка заставляют государство выносить свои решения с учетом результатов функционирования рынка и выполнять функции координатора национальной экономики. При регулятивном планировании макро- и микроэкономические составляющие одинаково весомы, между планом и рынком формируется реальное разделение сфер действия, в рамках которого и рынок, и план способны до определенной меры компенсировать недостатки и ошибки друг друга, поэтому критические замечания, применяемые к директивному и индирективному планированию, теряют свою справедливость.

Индикативное планирование также действует в условиях смешанного хозяйства, но, в отличие от предыдущего типа, цель планирования меняется. Плановые документы содержат лишь общие контуры государственного прогноза о желаемом развитии экономики, а также включают решения о государственных расходах и капиталовложениях, о текущих расходах государственных предприятий. Прямой задачей плана выступает координация использования государственных ресурсов, не претендующая на определение решений представителей частного сектора. В то же время публикация макроэкономических показателей (включая прогноз темпов экономического

роста) и основных показателей деятельности государственных органов и предприятий делается с таким расчетом, чтобы формируемая экономическая среда некоторым образом влияла на решения частных предпринимателей. Воздействие на частный сектор в основном оказывается через спрос, через его стимулирующий или ограничивающий характер и только косвенным образом (через государственные предприятия) проявляется влияние предложения. Таким образом, делается вывод, что индикативный план выполняет при рынке подчиненную роль и критика этого типа планирования не оправдана.

Рассмотренная классификация укладывается в концепцию, рассматривающую планирование как альтернативу рынку, либо как некоторое дополнение к рыночному механизму, точнее, по нашему мнению, как средство совершенствования его функционирования. Исследованные типы планирования позволяют нам сделать вывод о том, что хотя некоторые из них несовместимы с рынком (также возможна несовместимость определенных типов планирования друг с другом), в целом симбиоз планирования и рынка возможен и однозначно желателен. И рынок, и планирование нужно рассматривать как координационные механизмы, области применения и действия которых ограничены. Основной задачей исследований в этой области является взвешенный анализ комбинации этих двух составляющих, а также выбор в зависимости от конкретных предпосылок соответствующего планового и рыночного механизмов. Доли каждого из механизмов определяются на основе двух подходов. Согласно первому, условия для применения планирования на макроуровне зависят от уровня технических взаимосвязей. Эти условия благоприятны в областях с большой концентрацией промышленности, при неделимости основных технологических процессов, высоком приросте физических объемов производства, долгосрочном характере инвестиционных решений, существенных структурных изменениях. Если эти условия отсутствуют, более эффективны и предпочтительны рыночные методы. Второй подход при выборе между планом и рынком рассматривает более глубокие (чем просто технические) последствия, касающиеся распределения общественных сил, перспектив демократизации, соотношения личных и общественных приоритетов. Решение этих глобальных проблем невозможно как посредством неограниченного рынка, так и путем административных вмешательств. Приемлемым вариантом становится комбинирование различных координационных механизмов, широкое использование рыночных начал и одновременно разных типов планирования. Выбор смешанного координационного механизма оправдывается позитивным опытом как весьма сложных по своей внутренней структуре экономических систем, так и менее развитых.

Использование механизма планирования в нашей стране предопределяют существующие условия. Экономическая система, созданная в рамках жесткой централизации управления и планирования, сформировала сильную взаимообусловленность структуры, производственных мощностей и межрегиональных связей; разрушение этих связей привело к тяжелым последствиям. Спад производства в значительной степени был вызван

развитием дезинтеграционных процессов и отсутствием регулирующего механизма. Снизилась макроэкономическая предсказуемость будущего, необходимая для эффективных решений на микроуровне, отсутствует долгосрочное целеполагание и планирование социально-экономического и научно-технического развития. Необходимо скорейшее разрешение этой кризисной ситуации, ведущей к росту распада хозяйства, постоянной зависимости от мировой конъюнктуры.

Для России, переживающей радикальные преобразования всей общественно-экономической системы, применение планирования как механизма координации – в новой форме и с кардинально новой ролью – может стать, на наш взгляд, наиболее эффективным средством реформирования. Необходимо использовать как современные технологии рыночного регулирования, применяемые в ведущих промышленных странах, так и собственный значительный теоретический и практический опыт в области планирования, накопленный с 20-х гг.

Разумной альтернативой централизованно-директивному планированию или, наоборот, полному отсутствию плана, на наш взгляд, может стать планирование индикативное, получившее значительное развитие в ряде стран традиционно рыночной ориентации (в том числе во Франции, Великобритании, Германии, Японии и др.) в послевоенный период, и доказавшее свою высокую эффективность в качестве мощного средства государственного регулирования рыночной экономики, решения задач восстановления народного хозяйства и проведения эффективной долгосрочной политики. Необходимо учитывать, что особенно эффективно сочетание организующей роли плановых начал с преимуществами рыночной экономики при четкой дозировке этих компонентов на разных этапах ее развития; играет роль и степень адаптации к рыночным отношениям различных субъектов Федерации, и уровень их депрессивности. Большей доли государственного регулирования и планирования требуют начальные периоды трансформации и кризисные ситуации, что подтверждает и мировой опыт. По нашему мнению, для отечественной экономики возможно использование регулятивного планирования, по мере же продвижения по пути экономического развития тип и содержание планирования меняются, и происходит естественная смена регулятивного планирования (которое мы рассматриваем как некую переходную, начальную форму по отношению к индикативному) на более рыночный индикативный тип планирования. Либо, при использовании методологии и инструментария индикативного планирования (накопленных и апробированных в нескольких десятках стран) и формировании индикативных планов требуется строгий учет существующих условий и усиление, при необходимости, государственного воздействия на экономику.

При исследовании сущности индикативного планирования можно выделить следующие подходы к его определению, акцентирующие (но не противопоставляющие) относительно различные его стороны (рис 1).

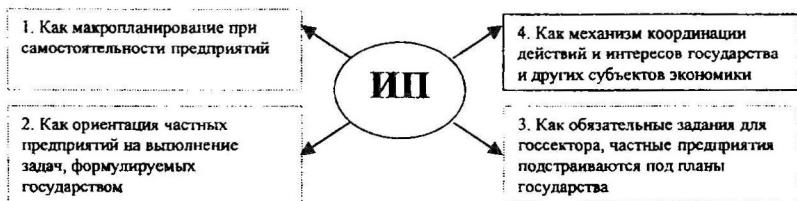


Рис.1. Основные подходы к определению сущности индикативного планирования.

Наиболее соответствующим сущности индикативного планирования и включающим, в той ли иной степени, три первых подхода, является определение ИП как механизма координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. Координация является отличительной особенностью рассматриваемого типа планирования. В рамках систем индикативного планирования происходит согласование (координация) процессов планирования на разных уровнях – на макро-, микро-, мезоуровнях, на уровне территориального планирования.

Информирование, ориентация, стимулирование хозяйствующих субъектов на выполнение заданий плана в тех или иных формах существуют и в системе централизованно-директивного планирования. Содержание ИП определяет равноправное взаимодействие государственных институтов и хозяйствующих единиц, «гармонизация» интересов государства и частного капитала путем итеративной выработки оптимальных согласованных ориентиров, целей развития, способов их достижения.

Являясь экономическим институтом, индикативное планирование представляет собой не только институт государственного регулирования рыночного хозяйства, но и институт экономического саморегулирования, корректируя дефекты рыночного механизма и недостатки прямого государственного вмешательства в воспроизводственные процессы.

Главное содержание индикативного планирования состоит не в разработке и доведении многочисленных показателей до исполнителей, а в научной постановке и обосновании целей, задач, направлений предстоящего развития и выработке действенных средств их реального достижения, методов реализации государственной социально-экономической политики и является эффективной формой организации взаимодействия всех звеньев системы федеральных органов управления как между собой, так и с региональными органами управления в интересах совершенствования экономической системы и отдельных ее элементов в соответствии с задачами социально-экономического развития. Важнейшими целями индикативного планирования являются: систематизация и улучшение информации о деловой конъюнктуре, предполагаемых инвестициях государства и расходах госбюджета с тем, чтобы содействовать принятию наиболее эффективных решений; предложение

системы показателей (индикаторов) экономической деятельности, которая может заинтересовать частный сектор (прежде всего, предпринимателей, подвергающихся инвестиционному риску при вложении капитала в те или иные отрасли экономики).

Оценка влияния ИП на современную рыночную экономику неоднозначна. Есть выводы о практической значимости плановой информации для частных экономических агентов, в первую очередь крупных, стимулирующем влиянии индикативного планирования на развитие экономики, подтверждается значительная роль ИП в хозяйственной жизни страны, положительное его влияние на высокие темпы хозяйственного роста и снижение амплитуды циклических колебаний. Однако признается и ограниченность возможностей планирования в рыночных условиях. При отсутствии директивности ИП больше напоминает прогнозные расчеты, и опирается на согласованность и гармонию общественных интересов. Экономические конфликты и кризисных симптомы спада производства и роста безработицы снижают доверие к индикативным планам и методам, а экономика в этом случае вступает в полосу неопределенности и недоверия к сбалансированным индикаторам. Указывалось также на разрыв между весьма тонкими формальными методами подготовки плана, с одной стороны, и, с другой стороны, реальными условиями его практического осуществления, которое во многом зависит от не подчиняющихся плану стихийных процессов конъюнктуры. Высказывалось мнение, что индикативное планирование в развитых странах себя исчерпало, и хорошо отлаженный рынок в нем не нуждается. Действительно, пик эффективности ИП приходится на периоды кризисов и послевоенного восстановления хозяйственной системы, когда экономике для скорейшего развития и роста особенно остро необходимо государственное руководство и согласование действий ее субъектов. На современном этапе в развитых странах индикативное планирование имеет совершенно другие формы и инструментарий, иной стала и мера государственного руководства экономикой. Мы согласны с тем, что в странах, практикующих индикативное планирование уже несколько десятилетий, доля рыночного саморегулирования может увеличиваться по сравнению с указанными периодами кризисов. Это связано с изменением форм ИП, ввиду смены приоритетов экономической политики и переходом к более высокой ступени развития механизмов регулирования.

За период активного использования ИП последовательно возникали и развивались его различные формы. Их выделение связывается с различием задач государственного регулирования экономики на разных этапах развития

Первоначальной стала краткосрочная, конъюнктурная форма ИП. Конъюнктурное планирование в основном рассчитывалось на один год и преследовало цель стабилизации конъюнктуры и смягчение циклических колебаний. Результатом дальнейшего расширения экономических функций и возможностей государства стал переход от текущего регулирования (преимущественно методами краткосрочной кредитно-денежной политики) и краткосрочных прогнозов на средне- и долгосрочное прогнозирование, планирование и программирование основных ее направлений. Это

способствовало быстрейшему решению проблем структурной перестройки. Подключение к выполнению индикативных планов частных предприятий и территориальных властей с использованием налоговых льгот, льготных кредитов и иных мер господдержки в рамках селективной структурной политики породило соответственно структурную форму ИП. В то же время продолжало использоваться наравне со структурным конъюнктурное планирование. Структурное программирование направлено на достижение заранее определенных структурных изменений. Конечная цель – обеспечение долгосрочного экономического роста. Вмешательство государства в рыночный механизм при данной концепции происходит чаще, чем при осуществлении краткосрочных программ. Конъюнктурное и структурное воздействие и соответственно этому краткосрочные и среднесрочные планы и программы выступают в различных сочетаниях. В экономической практике некоторых стран применялась смешанная форма планирования – частично-структурная.

По мере развития смешанной экономики и глобализации рынков (прежде всего в общеевропейских масштабах) ИП трансформируется в стратегическую форму. Стратегическое планирование – это планирование, как правило, ориентированное на долгосрочную перспективу и определяющее основные направления социально-экономического развития государства. Суть идеи стратегического планирования – в выборе главных приоритетов развития национальной экономики, ведущую роль в реализации которых призвано брать на себя государство. Посредством стратегического планирования определяются пути движения общества, выбор потенциальных рынков, первоочередность освоения новых типов технологий, методы обеспечения социального единства страны, необходимость опоры при этом на определенные секторы экономики и общественные структуры.

Переход ИП от одной формы к другой предполагает повышение степени его зрелости, меры отлаженности взаимодействия всех соответствующих институтов регулирования. Некоторым недостатком ИП является не всегда четкая координация текущего антициклического регулирования и среднесрочных целей планов. Средне- и долгосрочные макроэкономические цели программ и планов часто не соответствуют задачам текущего регулирования, определяемым колебаниями рыночной конъюнктуры. Эволюция форм ИП «конъюнктурная» – «структурная» – «стратегическая» в капиталистических странах происходила в течение нескольких десятилетий. Говоря о внедрении ИП в экономику России, в лучшем случае речь можно вести об элементах конъюнктурной формы, что соответствует общей либеральной ориентированности государственной социально-экономической политики в последние годы. Для нашей страны является положительной тенденцией сам поворот к использованию индикативного планирования. Законодательное утверждение ИП и его эволюция до структурной формы являются чрезвычайно важными направлениями развития хозяйственного механизма. После преодоления экономического кризиса и завершения периода технологической и институциональной модернизации российской экономики возможен переход к более либеральной стратегической форме ИП. Однако для

этого необходимо вывести экономику на траекторию устойчивого и динамичного развития и создать непротиворечивую и эффективную систему экономических институтов регулирования и саморегулирования.

III. Методологические аспекты индикативного планирования

Исследование методологических аспектов индикативного планирования проводилось на основе анализа взаимосвязей основных структурных блоков ИП и применяемых методов индикативного планирования.

Индикативные планы включают в себя и позволяют органично соединить в едином документе концепции социально-экономической политики государства, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, систему экономических регуляторов, поставки для государственных нужд, объемы государственных капитальных вложений, вопросы управления государственными предприятиями и др.

Результатом анализа литературных источников и исследования сущностных аспектов ИП стало построение логической схемы индикативного планирования, включающей его основные цели, структурные блоки, систему регулирования и возникающие социально-экономические отношения (рис.2).



Рис.2. Схема взаимосвязи структурных блоков ИП.

Для упрощения структурирования схему индикативного планирования в самом общем виде можно представить в виде системы трех основных блоков, а именно: 1) экономического прогнозирования, имеющего целью предвидение хода развития экономики на предстоящий период для соответствующей ориентации государственной экономической политики; 2) планирования - постановки общих народнохозяйственных экономических задач и составления индикативных планов; 3) программирования – как основной элемент системы мер по реализации поставленных задач.

Очевидно, что методы реализации целей и задач индикативных прогнозов и планов не ограничиваются только программированием, а включают в себя широкий спектр иных способов регулирования, однако целью данного исследования явилось рассмотрение методологических аспектов именно экономического программирования, которое является эффективным комплексным инструментом регулирования экономического и социального развития, тесно связано с планом, и может включать в себя другие средства государственного воздействия. Более того, именно экономическое программирование, представляя собой реализующий основные ориентиры экономической политики блок государственного воздействия, в литературе часто отождествляется со всей системой индикативного планирования.

Структурный блок прогнозирования в рамках системы индикативного планирования выступает как его первая, обязательная, научно-аналитическая стадия. Планирование является объективным и закономерным продолжением и развитием прогнозной деятельности, поскольку разрабатываемые в настоящее время прогнозы выходят за пределы прогнозирования как чистого предвидения развития событий, позволяют обосновывать выбор наиболее приемлемого варианта движения экономики. Осуществляется взаимопроникновение и взаимовлияние прогнозных и плановых процедур. В то же время, занимая важное место в системе государственного управления, прогнозирование может выступать и как самостоятельная форма регулирования, тем более что многие процессы и явления не всегда поддаются планированию, но могут являться объектами прогнозирования (например, демографические процессы, уровень развития личного подсобного хозяйства и др.). В работе методологические особенности и характеристики прогнозного этапа и процедур формирования планов рассматриваются в рамках предложенной структуры трех блоков: прогнозирования – планирования – программирования, дана развернутая характеристика их сущности и видов, классификация основных способов осуществления каждого из этих блоков, выявлены трудности практического применения в реальных условиях отечественной экономики.

Прогнозирование – процесс разработки прогноза, построенный на вероятностном, научно-обоснованном суждении о перспективах развития объекта в будущем, его возможном состоянии, а также об альтернативных путях его достижения. В отличие от программ и планов прогнозы не предусматривают средств реализации выдвигаемых целей развития. В общую схему индикативного планирования прогнозы вписываются следующим образом. На основе футурологических исследований выстраиваются

долгосрочные прогнозы направлений развития, которые затем, путем систематизации необходимых для реализации направлений, становятся базой для формирования концепций развития, трансформирующихся, в свою очередь, в средне- и долгосрочные индикативные планы и программы.

Формирование индикативного плана – центральный блок всей рассматриваемой системы планирования.

В процессе разработки планов выделяются три элемента: объект планирования, субъект, принимающий плановые решения (субъект планирования), внешняя среда. Необходимая предпосылка планирования – выделение системы из внешней среды и согласование планов данного объекта с планами других звеньев системы.

Выделяют три основные стадии формирования планов:

1. Установление основных направлений развития экономики исходя из предполагаемой структуры конечного спроса, прогноза внешней торговли и необходимых инвестиций;
2. Работа отраслевых и «горизонтальных» комиссий, технико-экономические расчеты по труду, финансам, в районном разрезе;
3. Синтез предыдущих расчетов.

Процесс построения индикативного плана отличается многоступенчатыми итерациями, в результате которых не только происходит обмен информацией, но и достигается искомый консенсус между различными участниками хозяйственной деятельности и разными уровнями хозяйствования и управления.

Плановое решение должно содержать две группы характеристик: 1) характеристики желаемых состояний объектов в опорных точках (индикаторы); 2) характеристики способов достижения этих состояний (регуляторы).

Эффективность системы планирования можно оценивать по двум линиям. Во-первых, сравнивая плановые показатели с фактически достигнутыми. Во-вторых, - осуществляя международные сопоставления (выясняя, оказало ли планирование влияние на достижение более высоких темпов экономического роста и на более рациональное использование ресурсов, в качестве базы сравнения следует избирать во многом схожие национальные экономики, где планирование отсутствует).

Основным блоком индикативных планов и механизмом их реализации является экономическое программирование - система государственного регулирования и стимулирования экономики на основе комплексных общехозяйственных программ, отражающих предпочтительный вариант развития общественного производства и стратегическую концепцию социально-экономической политики. Программа – законченный во времени и пространстве комплекс мероприятий, необходимых для достижения заданных макроэкономических целей и подцелей. Характеризуется четко выраженными конечными результатами (определенным набором конечных результатов и показателей), которые сравнительно легко поддаются прогнозу, анализу и, главное, сопоставлению с целями системы (упорядоченных в виде «дерева целей»). Программы в рамках системы индикативного планирования не

содержат обязательных объемов в стоимостном и натуральном выражении, а показывают желаемое направление развития экономики (общие ориентиры) и обеспечивают координацию всех участников. Характер поставленных целей определяет тип программы, который также как и индикативный план может быть конъюнктурным, либо структурным.

Можно выделить следующие основные блоки проблем при формировании, разработке и реализации программ. Во-первых, - отсутствие четкого понимания сути категории «программа». Вторая проблема – нечеткость целеполагания. Правильно сформулированная проблема создает необходимые предпосылки для концентрации сил и средств на решении принципиально решаемых задач в конкретно определенные сроки. Чрезвычайно важно определение конкретного объекта программного решения. Главным же критерием правильности выделения объекта программного решения является адекватность этого объекта поставленной цели. Объект – то, что должно измениться при достижении программной цели. В-третьих, – отсутствие взаимосвязки и скоординированности программ между собой и с планами развития экономики. Четвертый блок проблем является наиболее сложным, и отчасти выступает следствием первых трех – это дефицит финансового обеспечения программ. Отрицательную роль играет также неритмичность выделения бюджетных средств.

IV. Система индикативного планирования в Республике Татарстан

Объективная необходимость проведения общегосударственных реформационных действий с учетом региональной специфики обусловила актуальность анализа реализации модели индикативного планирования в республике Татарстан.

Автор исходил из того, что регионализация экономических процессов - перенос основных преобразовательных мероприятий на уровень регионов с учетом специфики последних и их интеграция в едином экономическом пространстве при тесных отношениях и взаимосвязях с федеральным центром и укреплении вертикали власти является важным принципом реформирования.

Опыт показывает, что в рыночных условиях существуют реальные возможности улучшения жизни отдельно взятой области, республики, чем в целом по стране. Заинтересованность территорий и регионов в регулировании своего развития повышает вероятность получения положительных результатов. Каждый регион должен иметь ясную и реалистичную стратегическую программу своей модернизации, развития и управления с четко обозначенными целями, в значительной мере рассчитанную на собственные ресурсы, которая, кроме того, должна предусматривать для отдельно взятого региона механизм сглаживания отрицательных экстерналий колебаний общегосударственной политики. При этом условием сбалансированности всей социально-экономической системы России должна стать интеграция региональных планов

и программ в общефедеральную программу развития. Одним из вариантов региональных систем реформирования и развития является система индикативного планирования и управления, внедрение которой начато в Республике Татарстан.

Предпосылкой создания системы индикативного планирования (СИП) в РТ явилась потребность в адекватных механизмах реализации сформулированных перспективных целей и, в целом, макроэкономической модели республики. Основной целью экономического развития и главным показателем деятельности правительства в «Государственной программе экономического и социального прогресса Республики Татарстан» продекларировано повышение качества жизни населения. Экономический рост, повышение качества жизни и благосостояния граждан уже несколько десятилетий являются основными приоритетами в развитых странах, что находит отражение в формируемых там программах и планах. Применение в Татарстане интегрального показателя «качество жизни» в качестве основного индикатора на самых ранних этапах становления СИП является положительным примером использования мирового опыта.

СИП предполагает наличие двух составляющих: государственной декларации о намерениях и госуправления через регуляторы. Декларация о намерениях заявляется государством (исполнительной властью) на основе научного прогнозирования и изучения экономической обстановки. Декларируя свои намерения, Правительство на планируемый период устанавливает систему индикаторов развития экономики в составе: общетраслевых показателей, показателей инвестиционной деятельности, бюджетной и налоговой политики, показателей эффективности государственного управления, ставок налогов, устанавливаемых республикой, намерений о заимствованиях (внешних, внутренних), намерения по стимулированию регионов – «точек» роста.

На основе декларируемых намерений на этапе формирования бюджета разрабатываются региональные бизнес-планы. Основой бизнес-планов является система индикаторов (экономических, социальных компонентов) и интегральный индикатор – качество жизни. Прodeклариовав свои намерения, государство начинает управление экономическим процессом в рамках заявленной декларации.

Схема системы индикативного планирования в Республике Татарстан имеет вид, отраженный на рис.3, и соответствует рассмотренной выше общей схеме «прогноз – индикативный план – программное обеспечение».

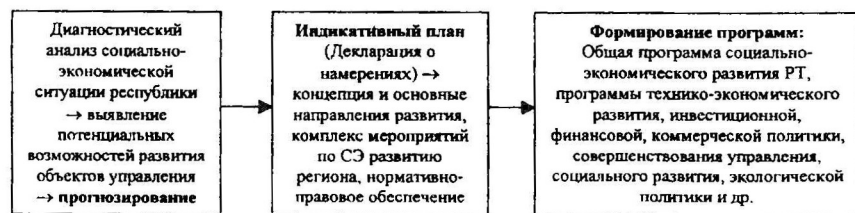


Рис.3. Схема индикативного планирования в Республике Татарстан.

В системе индикативного управления экономикой в республике вводится среднесрочный горизонт планирования в виде трехлетней республиканской программы социально-экономического развития и краткосрочной программы на год как детализированного фрагмента трехлетней программы. Таким образом, видно, что процесс и процедуры социально-экономического программирования обрели ясные контуры и имеют системный характер.

Одним из инструментов реализации индикативных планов является инвестиционный (обособленный от текущего) бюджет, воплощенный в РТ в виде «бюджета развития». Бюджет развития республики делится на бюджет социального развития, обеспечивающий развитие социальной инфраструктуры регионов в соответствии с межотраслевыми и межрегиональными приоритетами социального развития, и бюджет инвестиционного развития обеспечивающего финансирование межотраслевых и межрегиональных инвестиционных проектов, в том числе: поддержки предпринимательства; научного и технологического развития; размещения производительных сил, развития транспортной инфраструктуры, обеспечения экологической безопасности и др. Данные проекты финансируются путем предоставления кредитов или ссуд на возвратной основе.

Осуществление государственного влияния на хозяйственный комплекс предполагается при помощи регуляторов – особых механизмов поддержания оптимального функционирования социально-экономических процессов в республике. Регулятор является механизмом реакции на значение индикаторов. Индикатор (доминирующее понятие первой составляющей – государственной декларации о намерениях), представляет собой интегральный показатель, количественно определяющий качественные характеристики того или иного события, процесса, явления. Характер применения регуляторов неоднозначен для управляемых систем.

Выделяемые группы объектов управления системы индикативного планирования, воздействие на которые представляется актуальным в настоящий период, находятся как на макроэкономическом (финансово-кредитная система; управление республиканского уровня; управление городом, районом; промышленность; сельское хозяйство; строительство; транспорт; образование; здравоохранение; экология), так и на микроэкономическом уровне (местный бюджет, хозяйствующие субъекты). По степени социально-экономической значимости объекты делятся на две категории. Для объектов первостепенной важности (бюджетообразующим, жизнеобеспечивающим) предусмотрен более жесткий режим управления через регуляторы, для менее значимых система индикаторов и регуляторов действует в отслеживающем режиме. Основной целью СИП является устойчивое экономическое развитие каждого объекта управления и на основе этого – всей республики в целом. Под устойчивым развитием понимается обеспечение самодостаточности объекта, превращение каждого в точку роста, в противном случае поднимается вопрос о целесообразности его существования.

В работе исследуется один из объектов управления - район республики. Региональное регулирование является важнейшей проблемой во многих

странах мира. Региональная (и внутрирегиональная) несбалансированность является одной из причин растущей экономической и социальной несбалансированности, угрожающих экономике конфликтами большой разрушительной силы. Мировой опыт показывает, что индикативное планирование с помощью программных методов реально может смягчить наиболее негативные проявления процесса возрастания регионального неравенства и одновременно помочь использованию имеющихся в регионах возможностей.

В РТ проблемы регулирования развития составляющих его структуру районов также решаются в рамках СИП. Предполагается, что каждый район республики должен стать самодостаточным (с учетом межрайонной интеграции). Показателем самодостаточности станет устойчивый экономический рост района и, в конечном счете – повышение качества жизни. Оценка развития и устойчивости социально-экономического положения производится с помощью сформированного набора индикаторов. Район контролируется индикаторами не только изнутри (пообъектно, по отраслям и по финансам), но и снаружи, как самостоятельный макрообъект контроля и управления.

Центральным понятием системы индикативного планирования, как отмечалось, является индикатор - интегральный показатель, количественно определяющий качественные характеристики того или иного события, процесса, явления. Мы определяем индикаторы как параметры границ, в пределах которых система, включающая организационные механизмы, технологические связи, материальные и финансовые потоки, может устойчиво функционировать и саморазвиваться; в отличие от «показателя», дающего лишь количественную констатацию, индикатор носит векторный, т.е. направленный характер. Индикаторы могут иметь смысл предельных пороговых (минимальных и максимальных) уровней прибыльности для отдельных подсистем (отраслей, отдельных предприятий), пределов налоговых ставок, характеристик равновесных (сбалансированных) режимов развития многоресурсных систем и т.д. Несоблюдение пороговых значений препятствует нормальному ходу развития различных элементов воспроизводства, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в экономике. В работе выделяются варианты приближения к пороговым значениям индикаторов, разделяемых по их социально-экономическим последствиям.

Методологической базой использования пороговых значений индикаторов явились разработки «показателей экстренного положения» или «индикаторов тревоги», призванных сигнализировать о приближении критического состояния экономики и необходимости изменения проводимой экономической политики (т.е. включение регуляторов). Внутри предельных границ образуется так называемый «коридор» – экономический люфт ситуации, необходимый и достаточный для принятия решения. Коридор – важное понятие СИП, так как, хотя индикаторы СИП и имеют жесткий характер пороговых, минимальных и максимальных значений и вектор их направленности строго однозначен, но коридор дает время и возможность осуществить реагирующее

воздействие. Необходимо установление адекватных границ коридора. Если коридорное значение индикатора задано неудачно, то это может привести к сбою всей системы, лавинообразному искажению показаний других (не только близлежащих) индикаторов. Реальность действия индикатора определяется не только количественными характеристиками. Важно, чтобы индикатор был инструментальным, т.е. необходимо выбирать только такие показатели, для которых существуют регуляторы прямого влияния на объекты управления. Кроме того, в некоторых случаях возможно эффективное использование общемировых индикаторов, однако существуют случаи, когда необходимо формирование собственных.

Формирование индикаторов производится на основе научно-обоснованных ориентиров направленности процессов развития экономики и общества. Социальные индикаторы рассчитываются на базе минимальных социальных стандартов, обозначенных государством. В РТ социальные индикаторы в рамках системы индикативного планирования рассчитываются на базе социальных норм и стандартов – на основе большого количества систематизированных естественных и экономических показателей не только статичного характера, но также на основе оценки изменения динамики того или иного процесса. Социальные стандарты и социальные натуральные нормы (СС и СНН) предназначены для оценки качества жизни населения и условий для его роста и для использования в качестве нормативной базы при расчете бюджетных потребностей предприятий, учреждений и территорий. В процессе расчета бюджетной потребности формируется три вида социальных стандартов: минимальный, средний и рациональный.

Для воздействия на объектов СИП – район республики разработан интегральный индикатор «уровень жизни» и ряд его составляющих, но отдельно взятых индикаторов: средняя заработная плата, средний доход, коэффициент иждивенчества, уровень безработицы, инфраструктурная обеспеченность, обеспеченность жильем, уровень телефонизации. Интегральный показатель – уровень жизни измеряется как отношение дохода к стоимости жизни. «Уровень жизни» необходимо дополнить понятием «качество жизни», т.к. оно имеет более широкое значение и включает в себя высшую степень развития и полноты удовлетворения всего комплекса потребностей, интересов людей, включая поведенческие, психологические и культурные аспекты. Система «уровень жизни» - «качество жизни» («условия жизни») в ряде стран используется уже несколько десятилетий для характеристики «уровня благосостояния».

Формирование индикаторов весьма сложный процесс. Это связано со следующими условиями. В экономическом аспекте необходима увязка с параметрами макромоделей развития экономики страны, региона. Важна сопоставимость с соответствующими показателями в других странах (международный аспект). В региональном аспекте необходима возможность сопоставления уровня благосостояния в различных регионах страны, а также в городах и районах каждого региона. Необходима увязка во временном аспекте.

Методологическими трудностями отличается разработка приемлемых методов сопоставления, соизмерения и объединения показателей с целью получения единого индикатора, характеризующего уровень жизни. Важен вопрос о величине удельного веса каждого из отдельных показателей при их объединении (агрегировании). В работе проанализированы подходы к агрегированию социальных индикаторов.

Оценка и анализ основных характеристик социально-экономического развития районов являются важной ступенью в решении стратегических задач анализа состояния и перспектив развития районов, а также в выборе оптимальных решений в области регионального управления. Важным является отбор такой системы показателей оценки состояния района, которая имеет минимальные взаимосвязи между отдельными показателями. Если какие-либо показатели линейно или не линейно зависят друг от друга, то в системе появляется ненужная информация, искажающая результаты анализа. Для этих целей необходим множественный корреляционный анализ заданной совокупности показателей. Представлена система интегральных индикаторов, которая может быть применена для сравнительного анализа уровня жизни, социально-экономического потенциала и уровня экономического развития районов республики.

В заключении автор излагает основные теоретические и практические выводы, полученные в процессе работы над темой.

Положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Петрова М., Ксенофонтова Г. О поиске оптимальных регуляторов переходной экономики (система индикативного планирования) // Макроэкономическая стабилизация трансформационной экономики. Тезисы докладов международной научно-практической конференции. Казань: КГУ, 1997. - с.91-92.
2. Петрова М., Авилова В., Ксенофонтова Г. Механизмы государственного регулирования экономики в переходной экономике // Социальное управление: теория и практика. Тезисы докладов и сообщений Республиканской научно-практической конференции. Казань, 1997. - с.64 - 65.
3. Петрова М. Роль государства в выборе модели развития российской экономики // Научная сессия КГТУ, аннотация сообщений. Казань, 1997. - Секция 4. - с.88.
4. Петрова М. Система индикативного планирования как фактор развития промышленной политики РТ // V-ая Международная научная конференция «Методы кибернетики химико-технологических процессов». Тезисы докладов. Казань, 1999. - Секция: Экономика, организация и управление промышленных предприятий в условиях рынка. - с.271.
5. Петрова М. Использование опыта зарубежных стран в применении системы индикативного управления в Республике Татарстан // Научная сессия КГТУ, аннотация сообщений. Казань, 1999. - Секция «Новое общество: социально-экономические, политические, культурологические и философские проблемы». - с.100.
6. Петрова М. Взаимодействие СИП и основных социально-экономических конструкций республики // Дни науки СЭФ КГТУ. Сборник материалов конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. Казань, 1999. – Выпуск IV. - с.27-29.

Печать ризографическая. Заказ № 05/11. Тираж 100 экз.
Бумага офсетная. Формат 60х90 1/16. Уч. изд. л. 1,5.

Отпечатано в типографии ООО «ДАС»
г. Казань, ул. Мира, 61

